



# Ressources municipales, coopération intercommunale et développement local : le cas des très petites communes

Jean-Baptiste Grison

## ► To cite this version:

Jean-Baptiste Grison. Ressources municipales, coopération intercommunale et développement local : le cas des très petites communes. Ressources et compétitivité des territoires ruraux, May 2008, Besançon, France. halshs-00676763

**HAL Id: halshs-00676763**

**<https://shs.hal.science/halshs-00676763>**

Submitted on 6 Mar 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **Ressources municipales, coopération intercommunale et développement local**

## **Le cas des très petites communes**

Jean-Baptiste GRISON

### **Introduction**

Les institutions politiques en milieu rural sont un des leviers les plus importants dans la mobilisation des différentes ressources des territoires. D'une part par les crédits qu'elles mobilisent, d'autre part par leur capacité à fédérer des acteurs et des compétences de divers niveaux, elles contribuent à l'aboutissement d'actions et de projets déterminants. Mais ces institutions sont aussi caractérisées par une organisation particulièrement complexe, partagée en une superposition de collectivités et autres structures qui trouvent leur cohérence à des échelles différentes et interagissent sur un même lieu. Dans ce qui est couramment appelé un « mille-feuilles » administratif, la municipalité représente l'élément le plus fin, le plus petit par l'étendue de sa circonscription territoriale, mais aussi le plus familier des citoyens d'une localité.

Les 36 700 municipalités françaises sont de tailles très diverses, et parmi elles, plusieurs centaines comptent moins de cinquante habitants. Or, il est souvent prétendu qu'en deçà d'un certain seuil démographique, ces collectivités locales perdent de leur pertinence et de leur efficacité dans le développement local. Mais concrètement, quelles sont les difficultés rencontrées par les plus petites communes ? Quelles actions, quels projets spécifiques peuvent-elles ou ne peuvent-elles pas mener, par rapport aux compétences qui leur sont imparties ? Quelles sont les conditions, les ressources qui favorisent le dynamisme, malgré sa taille, d'une entité très peu peuplée ? Dans quelle mesure leurs particularités en font des modèles originaux de gestion et de développement territoriaux ?

L'évolution du statut de la structure municipale, parallèle à celle des populations rurales, donne la mesure du renouvellement des enjeux en cause. Ensuite, le dépouillement d'une enquête diffusée auprès de plusieurs centaines de maires de très petites communes permet d'aller plus loin dans l'observation de la vie de ces localités. Enfin, quelques exemples approfondis rendent compte de la diversité des dynamiques possibles.

### **I. Le morcellement communal et les très petites communes : débats, enjeux**

#### *A. La commune et l'évolution de l'administration locale : un rôle toujours en question*

Depuis sa mise en place à la fin du dix-huitième siècle, la trame communale française fait l'objet de débats récurrents quant à sa pertinence. La question se pose tout particulièrement, en milieu rural, pour les entités les moins peuplées, dans lesquelles les conditions d'exercice des missions attribuées à l'échelon local peuvent s'avérer difficiles, ou au moins très différentes de celles observées en ville. En effet, les ressources locales sont très dépendantes de l'émiettement du maillage.

Jusqu'à ce jour, le choix établi fut généralement de découper le territoire au plus près de la morphologie des unités d'habitat rural : à un village (ou une paroisse de l'Ancien Régime) correspond une municipalité. Ce critère de partition fait refléter dans la trame administrative toute l'échelle de disparités entre les différentes structures d'agglomération, contrairement à une position plus égalitaire qui aurait regroupé un nombre variable de

localités pour un périmètre moins aléatoirement peuplé. Dans le même temps, le principe d'égalité républicaine est toujours réaffirmé, et chaque mairie a été dotée des mêmes compétences.

Dès les premières années, plusieurs centaines de communes ne comptant que quelques dizaines d'habitants ont été supprimées. Par la suite, l'amplification, au moment de la Troisième République, de l'exode rural, a accru les difficultés des plus petites entités. Ainsi, plusieurs thèses de droit de l'entre deux guerres (Richard, 1928 ; Herrenschmidt, 1936), portant sur des études de cas de localités de moins de cinquante habitants, ont pointé les irrégularités de celles-ci vis-à-vis des règles électorales (composition du conseil municipal, déroulement des élections...).

A partir des années 1950, les évolutions des territoires ruraux se sont accélérées. Le nombre de municipalités très peu peuplées a fortement augmenté, et la montée en puissance des politiques d'aménagement du territoire (ministère du Plan) a mis au premier plan les questions d'administration locale. Durant cette période, des mesures législatives ont tenté de rationaliser la gestion locale en favorisant la diminution du nombre d'entités, mais les différents dispositifs n'ont eu que peu de résultats, puisque les quelques centaines de fusions observées ont réduit d'à peine 5 % le nombre de communes, avec en outre un taux d'échec significatif. Certaines zones, en particulier les plateaux de Haute-Marne, ont été très touchées par ces mouvements (Edelblutte, 2000).

A partir des années 1980, les lois de décentralisation ont modifié, en les élargissant, les attributions des municipalités, en particulier dans le domaine de l'urbanisme (planification, attribution des permis de construire). Mais d'une manière plus globale, cette nouvelle législation a impulsé un mouvement de redéfinition de la construction territoriale locale. Et de plus en plus, on ne considère plus la commune comme une entité pertinente de développement local, qualité davantage attribuée aux nouveaux contours que dessinent désormais les trames des Pays et des intercommunalités (Vanier, 2002). Dans ce sens, il est intéressant de remarquer que pour les géographes, la notion de territoire, peu utilisée jusqu'alors, s'est considérablement répandue depuis les années 1980<sup>1</sup>, mais avant tout pour qualifier des espaces d'ordre intercommunal.

Les évolutions actuelles, en superposant à l'existant de nouvelles structures pour pallier l'insuffisance des anciennes et répondre aux attentes contemporaines de développement local, reviennent à opter, en définitive, pour une conservation en l'état de la trame municipale traditionnelle. Mais l'importance des évolutions institutionnelles modifie évidemment leur positionnement dans les organigrammes des acteurs du développement local. En outre, les changements sociétaux, les mutations profondes des espaces ruraux exigent l'émergence de ressources nouvelles.

### *B. La municipalité rurale et les évolutions sociétales*

L'exode rural, puis la péri-urbanisation, l'accroissement des mobilités et le développement tous azimuts des communications ont généré un brassage tel qu'on aboutit à une uniformisation sociologique à peu près générale entre les espaces urbains et ruraux. Cela signifie que les attentes des populations vis-à-vis de la sphère publique deviennent en principe

---

<sup>1</sup> On peut se reporter pour cela aux définitions du territoire données par Jacques Lévy dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (sous la direction de J. LEVY et M. LUSSAULT, Paris, Belin, 2003).

similaires dans l'ensemble des 36 000 communes. En pratique pour les plus petites d'entre elles, ce qu'on pourrait qualifier d'urbanisation de la société se traduit de plusieurs manières.

Tout d'abord, la demande de services s'est accrue et diversifiée, en lien avec la multiplicité des parcours des nouveaux habitants : services à la petite enfance, aide aux personnes âgées, action sportive et culturelle... Ces nouvelles demandes nécessitent de mobiliser de nouvelles ressources, ce qui pour les petites communes n'est pas toujours facile, et impliquent le plus souvent le passage par la coopération intercommunale. La mise en place des nouveaux services peut aussi être source de tensions entre anciens et nouveaux arrivants, en particulier quand elle passe par une augmentation des taux d'imposition (Mairie-Conseils 2002).

Ensuite, des exigences de qualité de plus en plus sensibles, également guidées par le principe de précaution, se traduisent par un durcissement de normes imposées aux communes par les lois gouvernementales, dans plusieurs secteurs clés de l'administration locale. Ainsi, des milliers de municipalités ont du refaire, ces dernières années, leurs réseaux d'adduction d'eau potable et surtout d'assainissement ; les dispositifs de sécurité incendie, de sécurisation des équipements et bâtiments publics sont aussi à l'ordre du jour. Ces dépenses imposées, outre les parts importantes qu'elles mobilisent dans les budgets locaux, font peser sur les maires de lourdes responsabilités, conduisant parfois à des poursuites judiciaires.

Enfin, les contextes territoriaux contrastés entretiennent des logiques de compétitivité d'un espace à l'autre. La recherche de nouvelles ressources permettant de faire face aux nouveaux défis de l'espace rural passe souvent par la valorisation de spécificités locales, dans un but touristique, agricole ou tout simplement de recherche de financements. Par ailleurs, les espaces ruraux font l'objet d'investigations et de pressions parfois importantes : ici, sous l'influence périurbaine, des promoteurs tentent de négocier une extension du village, tandis que des associations locales luttent pour la préservation du cadre de vie et refusent toute extension supplémentaire ; là, des maires sont partagés entre l'intérêt financier de l'implantation d'un parc éolien, et l'inquiétude des populations quant aux nuisances à craindre.

Cette évolution sensible des demandes en matière d'administration locale, conjuguée à l'évolution législative en faveur de la décentralisation et du développement local, a globalement contribué à donner à l' élu, et tout particulièrement au maire, un rôle de plus en plus important. Or, en milieu rural, plus la commune est de petite taille, plus le maire est susceptible de se retrouver isolé dans ses démarches, le nombre d'adjoints étant réduit et leurs indemnités minimales. Dans cette étude, nous avons émis l'hypothèse que les très petites communes, celles qui ne comptent que quelques dizaines d'habitants, ne peuvent pas apporter les mêmes réponses que les entités plus importantes aux nouvelles problématiques de l'espace rural. Ainsi, la taille des communes est une source de différenciation spatiale qu'il est pertinent d'analyser, d'un point de vue géographique.

Dans ce cadre, la notion de *ressources* relative aux municipalités recouvre plusieurs aspects. Dans un premier temps, la question financière et la capacité d'investissement restent déterminantes. Mais les ressources humaines permettant de répondre aux nouvelles attentes et exigences locales ou légales sont aussi à considérer : il en va de la capacité de mise en œuvre et de suivi des différentes actions, tant en termes de compétences que de disponibilités des acteurs locaux.

### *C. Inégalités démographiques et très petites communes*

Une base de données a été constituée avec toutes les communes françaises qui ont compté moins de cinquante habitants lors du recensement de 1999, auxquelles ont été ajoutées les municipalités dont la population se situait en dessous de ce seuil lors d'un recensement précédent, entre 1962 et 1990. Le premier ensemble représente au total 1 061 entités, le second 575, soit 1 636 localités pour toute la base (4,5 % des communes françaises).

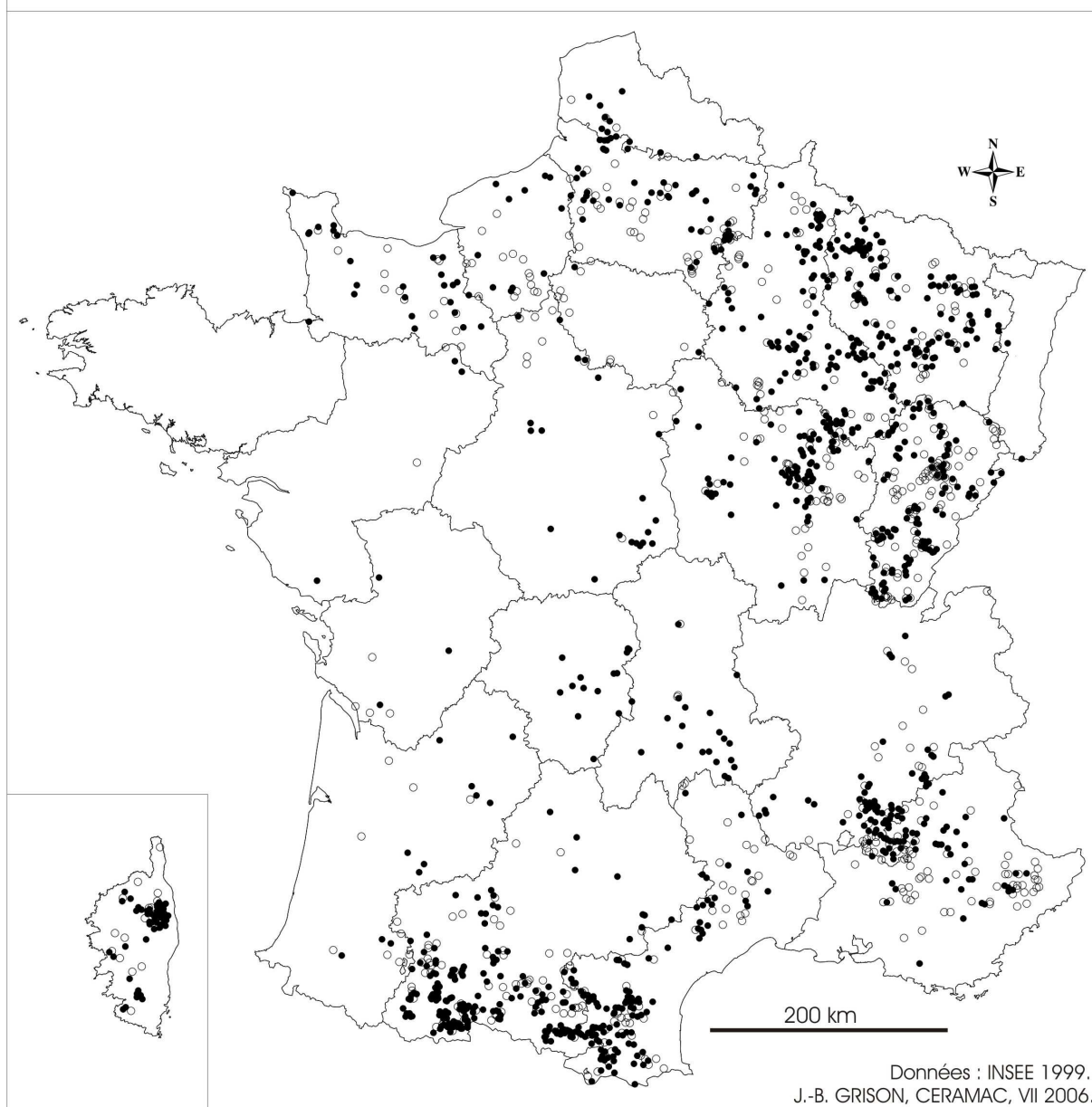
La carte de répartition qui en résulte (voir en page suivante) est assez intéressante, dans la mesure où d'importantes inégalités régionales sont à retenir. Ainsi, les régions de la façade atlantique sont peu concernées : par exemple, aucune commune n'est retenue sur l'ensemble de la Bretagne. Les principaux ensembles de concentration sont d'abord les plateaux du Nord-Est, des Ardennes au Jura en passant par les confins du Bassin parisien, les Pyrénées et leur piémont ; viennent ensuite les Alpes du Sud et la Châtaigneraie corse. Dans une moindre mesure, ces entités sont présentes dans la majeure partie du Massif central (avec la particularité d'une « apparition » récente dans la plupart des cas, suite au fort dépeuplement de ces régions), ainsi que dans le Bassin parisien et les régions limitrophes (hormis l'Est déjà nommé). Les Alpes du nord, le Bassin aquitain, le Poitou et le Val de Loire sont peu ou pas concernés.

Des communes de moins de cinquante habitants ont toujours existé sur le territoire national. Cependant, le phénomène s'est amplifié tout au long du vingtième siècle, pour atteindre son maximum au recensement de 1990 (environ 1 100 entités concernées), avant un léger recul dans la période récente (qui semble confirmé, voire même un peu amplifié d'après les résultats actuellement disponibles pour 2004-2008). Ces tendances laissent à penser que dans l'ensemble, la répartition des municipalités françaises par classes de population se stabilise, après plusieurs décennies de croissance des déséquilibres (moins de communes moyennes, croissance des villes et du nombre d'entités peu peuplées).

Cette perspective de situation davantage stabilisée que durant la période précédente, à l'échelle nationale, ne doit pas faire oublier la diversité des réalités régionales. Certaines régions, en particulier le Massif central, sont toujours en phase de décroissance de leur population et continuent de connaître un accroissement du nombre de communes très peu peuplées. Mais cette situation est compensée par d'autres régions, comme les Alpes du sud ou les plateaux de Franche-Comté, où leur nombre est en net recul, puisque la plupart gagne des habitants et repasse, finalement, au-delà de ce seuil.

Ces constats nous amènent à deux hypothèses : d'une part, la décroissance jusqu'à des niveaux très bas du nombre d'habitants n'est pas une impasse en soi, comme certains ont tenté de le démontrer en défendant des « seuils de dépopulation » (Roussel 1987). Les très petites communes, qui sont souvent aussi les plus périphériques, bénéficient de ressources qui leur permettent de rebondir. D'autre part, l'existence d'entités de moins de cinquante habitants étant courante dans les principales régions concernées depuis maintenant plusieurs décennies, il y a bien des mécanismes qui leur permettent de se maintenir à long terme, de ne pas disparaître même en conservant des effectifs très réduits. *A priori*, ces deux types de situation montrent que des groupes réduits de population ont la capacité de s'approprier (ou au moins de recevoir) des ressources qui permettent leur dynamisme.

## Localisation des communes de moins de cinquante habitants en France.



### Légende

- Commune de moins de cinquante habitants pour au moins un recensement entre 1962 et 1990.
- Commune de moins de cinquante habitants au recensement de 1999.
- Limite de région.

## II. Les conseils municipaux à l'œuvre dans les très petites communes : l'apport d'une enquête auprès des maires concernés

### A. Positionnement de l'enquête

L'objectif de l'enquête diffusée par courrier auprès des maires de 1 636 très petites communes était principalement de recenser les différentes actions et préoccupations des élus, et de les mettre en relation avec d'autres caractéristiques connues, de telle sorte que l'on

puisse esquisser des modèles de développement local. Dans cet article, nous traiterons en priorité les questions relatives à l'énumération des actions et préoccupations des dernières années, ainsi que celle des projets envisagés.

Sur l'ensemble des questionnaires diffusés, 547 réponses ont pu être traitées, soit un peu plus du tiers de la *population* de départ. Les réponses ont une répartition géographique proche de celle du total (seule la Corse est sensiblement sous représentée) ; de même, on retrouve les proportions respectives des deux catégories de sélection de la base : d'une part les communes qui comptaient moins de 50 habitants en 1999 (65 %), d'autre part celles qui étaient en dessous de ce seuil à un recensement au moins entre 1962 et 1990, avant de le franchir à nouveau (35 %).

### *B. La typologie des réponses*

En cumulant les actions / préoccupations et les projets des conseils municipaux (deux questions différentes dans le questionnaire), 3 261 éléments de réponse ont été répertoriés, soit 2 241 dans la première rubrique, et 1 020 dans la seconde. Ce décompte est le résultat d'un recodage manuel sous forme de liste d'événements mentionnés, le questionnaire appelant une réponse libre. En moyenne, les maires ont ainsi mentionné quatre actions ou préoccupations passées ou en cours, et deux projets. L'ensemble des éléments de réponse a été classé par thème et type de contenu dans le tableau suivant.

Les réponses ont d'abord été classées en trois grandes catégories : en premier lieu, l'entretien courant et les charges obligatoires, c'est-à-dire les activités auxquelles les conseils municipaux ne peuvent réellement se dérober. Ces éléments ne répondent pas à une volonté politique marquée, dans la mesure où ils sont soit imposés de l'extérieur (par exemple, la mise aux normes de l'assainissement), soit nécessaires pour le fonctionnement de la vie locale (entretien des bâtiments publics, des réseaux, etc.). La deuxième grande catégorie concerne les discussions à propos de sujets qui ne constituent pas des actions en soi, mais des préoccupations en cours. Le principal thème abordé dans cette rubrique est l'intercommunalité. Enfin, le troisième champ de réponse rassemble les actions à caractère davantage politique, dans la mesure où elles relèvent d'initiatives locales libres.

Le principal enseignement de cette partition est le poids prépondérant de la première catégorie par rapport aux deux autres dans les actions passées ou en cours, tandis que les rapports entre la première et la troisième sont plus équilibrés lorsqu'il s'agit des projets (la deuxième devenant alors plutôt marginale). Au total, cette première catégorie rassemble presque 50 % des éléments de réponse cités, contre un peu plus de 12 % pour la deuxième et 38 % pour la troisième. Cela signifie que le premier rôle des petites municipalités consiste à accomplir des tâches pour lesquelles elles n'ont pas réellement de liberté d'action. En même temps, la présence de près de 40 % d'actions ou de projets non contraints témoigne malgré tout d'une certaine vitalité dans les municipalités qui les mentionnent (c'est-à-dire les trois quarts de l'échantillon). En somme, d'une certaine manière, ces réponses reflètent la double fonction du maire : personnalité politique élue par ses concitoyens, et représentant de l'Etat en tant que chef de la police et de l'exécutif local.

dénomination des actions ou projets	nombre d'occurrences	part des éléments de réponse	part des communes concernées
<b>Activités relevant de la gestion administrative des communes :</b>	<b>1601</b>	<b>51,0%</b>	<b>89,0%</b>
<b>Entretien courant :</b>	<b>1170</b>	<b>35,9%</b>	<b>79,3%</b>
Voirie, stationnement, sécurité routière, chemins ruraux, pistes forestières...	353	10,8%	48,4%
Bâtiments et lieux publics : mairie, église, cimetière, monument aux morts...	534	16,4%	55,8%
Entretien des réseaux : eau, électricité, téléphone...	240	7,4%	32,0%
Gestion forestière, tempête de 1999	43	1,3%	6,4%
<b>Mise aux normes :</b>	<b>278</b>	<b>8,5%</b>	<b>40,6%</b>
Assainissement, protection des captages d'eau, sécurité incendie...			
<b>Services de compétence communale :</b>	<b>61</b>	<b>1,9%</b>	<b>9,5%</b>
Ecoles et transports scolaires	44	1,3%	6,6%
Ramassage des ordures ménagères	17	0,5%	3,1%
<b>Travaux ou tâches d'entretien non précisés :</b>	<b>92</b>	<b>2,8%</b>	<b>14,6%</b>
Travaux, entretien courant, gestion courante.			
<b>Réflexion politique et administrative locale :</b>	<b>414</b>	<b>12,7%</b>	<b>62,2%</b>
Intercommunalité, syndicats intercommunaux, relations entre collectivités	343	10,5%	55,2%
Questions financières, avenir du monde rural, survie des petites communes, problèmes de démographie...	74	2,3%	11,7%
<b>Action politique, choix d'investissement :</b>	<b>1245</b>	<b>38,2%</b>	<b>76,4%</b>
<b>Environnement, patrimoine, qualité de vie :</b>			
Embellissement de la commune / du village, éclairage public, enfouissement des réseaux, protection et mise en valeur du petit patrimoine ; valorisation environnementale, fleurissement, plantations, espaces verts ; protection et valorisation du patrimoine naturel, du patrimoine historique ; maintien ou amélioration de la qualité de vie.	368	11,3%	42,6%
<b>Aménagement, urbanisme :</b>			
PLU, carte communale, documents d'urbanisme ; opérations ciblées (OPAH, Cœur de village, ZAC, ZAD) ; gestion foncière (maîtrise, acquisitions) ; gestion de l'urbanisme.	103	3,2%	15,4%
<b>Logements, construction :</b>			
Entretien ou création de logements locatifs, lotissements, développement de l'habitat ; rénovations, réhabilitations...	253	7,8%	35,1%
<b>Relations sociales :</b>			
Accueil de nouveaux habitants, installation de jeunes ; politique pour la jeunesse ; aide aux personnes âgées, maison de retraite ; fête locale, action culturelle, jumelage, associations, communication interne (bulletin municipal...), relations entre les habitants.	75	2,3%	13,0%
<b>Equipement de la commune :</b>			
Nouvelle mairie, nouveau bâtiment communal ; matériel communal, personnel communal ; informatique, numérisation cadastrale, site Internet ; accès aux NTIC ; salle communale, maison des associations, centre de loisirs, bibliothèque ; aire de loisirs, terrain de sports ; WC, abri bus ; parking, place ; transport à la demande, services publics, services à la population.	224	6,9%	30,0%
<b>Activités économiques :</b>	<b>212</b>	<b>6,5%</b>	<b>24,1%</b>
Développement économique, soutien aux activités locales, nouvelles activités ; implantation d'entreprises, d'une usine, de commerces.	28	0,9%	4,6%
Soutien à l'agriculture, ferme communale, gestion des estives...	56	1,7%	8,2%
Energies renouvelables, développement durable...	21	0,6%	3,3%
Développement touristique ; hébergement touristique : gîtes, hôtels, villages vacances ; autre équipement touristique ou de loisirs (musée, maison spécialisée...).	107	3,3%	13,0%



## 1. Le poids des contraintes

Le poids prépondérant des actions non choisies, liées à la gestion des affaires courantes, dans les très petites communes, ne signifierait-il pas pour les maires concernés une assimilation plus aisée à leur fonction de chef de l'exécutif local ? Cette hypothèse ferait écho au jeu politique particulier de ce type d'entité, où la majorité des élus n'affichent pas leur couleur politique pour se faire élire, et où les mouvements locaux d'opposition sont relativement rares... Dans ces conditions, la magistrature peut être plus facilement perçue comme un dévouement pour la gestion du bien commun de la petite communauté, que comme un mandat politique doté d'un programme d'actions.

Afin de clarifier le contenu de cette première catégorie d'actions, nous y avons distingué plusieurs sous-ensembles. Le premier, le plus important, est relatif à l'entretien courant des lieux publics : voirie, bâtiments publics, réseaux. Le second concerne l'application de normes imposées par la sphère gouvernementale : il s'agit principalement de l'assainissement, des dispositifs de sécurité incendie, de la protection des captages d'eau. On distingue ensuite les services placés sous la responsabilité des conseils municipaux, principalement les affaires scolaires (regroupements pédagogiques, organisation des transports scolaires) et le ramassage des ordures ménagères, qui dans des communes de très petite taille n'offrent pas de réelle marge de manœuvre politique. Enfin, plusieurs dizaines de réponses sont trop floues pour permettre de distinguer l'appartenance à l'un ou l'autre type, ce qui nous amène à compléter cette catégorie par une rubrique indéfinie englobant les mentions « travaux », « gestion courante »...

Les actions d'entretien des lieux publics, qui représentent à elles seules 36 % du total des éléments de réponse et sont signalées dans près de 80 % des questionnaires, peuvent dans de nombreux cas être considérées comme tangentes entre la gestion et l'action politique, suivant le type d'entretien dont il s'agit. Par exemple, entre simple entretien et amélioration ou embellissement relevant davantage d'un choix politique d'investissement (goudronnage et élargissement de trottoirs par exemple), la distinction est assez floue. Cependant, compte tenu de la difficulté de faire la part des deux parmi les réponses à l'enquête, nous les avons placées dans la première.

Parmi ces actions d'entretien, les travaux de voirie et assimilés (stationnement, chemins ruraux, sécurité routière) comptent parmi les plus récurrents. Les entretiens plus complets réalisés sur le terrain tendent à confirmer que pour de nombreux élus, l'entretien d'un kilométrage important de voirie rapporté au nombre d'habitants (surtout dans les régions d'habitat dispersé ou montagneuses) représente un poids considérable dans le budget local, et à cet égard doit bien être considéré comme une charge difficilement compressible. Concrètement, la voirie est citée dans 230 questionnaires au titre des actions des dernières années (soit 42 % des réponses), et à 91 reprises dans les projets (17 %) ; en confondant les deux questions, 48 % des maires y font allusion. Plus généralement, les mentions de l'entretien courant dans la rubrique des projets sont bien moins fréquentes (55 % des questionnaires environ) que dans la question précédente où près de 85 % des maires en ont parlé. Il semble donc manifeste que cet entretien soit davantage l'objet de nécessités non forcément prévisibles, ou en tout cas non intéressantes à signaler en tant que projet pour la commune.

Dans la rubrique relative à l'application de normes législatives, l'assainissement est pour la période contemporaine la principale activité rencontrée. Près de 40 % des maires y font allusion, soit dans les réalisations passées (pour une légère majorité d'entre eux), soit dans les projets à venir. Contrairement à ce que nous avons observé pour les travaux d'entretien courant, il n'y a pas une grande différence dans le nombre de citations entre les actions passées et les projets. Dans ce cas, on peut dire que l'obligation par la loi de mener cette opération, qui représente dans certaines localités un chantier important, contraint les élus qui ne l'ont pas encore réalisé à le prévoir.

Comparativement aux deux rubriques précédentes, les services placés sous la responsabilité des municipalités que sont les affaires scolaires et le ramassage des ordures ménagères sont assez peu abordés. On peut l'expliquer par le fait que le plus souvent, ces compétences sont aujourd'hui déléguées à des syndicats intercommunaux au sein desquels la très petite municipalité n'a pas une grande influence. En particulier, le nombre d'enfants scolarisés y est souvent faible, voire nul dans un certain nombre de cas, ce qui fait que les élus ne se sentent pas très concernés par les activités relatives à ces domaines. Il arrive néanmoins que les questions scolaires soient réappropriées à la faveur d'une croissance de la population, après une période d'absence totale d'enfants scolarisés. La question des ordures ménagères a été abordée lors de la mise en place, aujourd'hui en voie de généralisation, du tri sélectif.

L'importance globale des actions contraintes dans les réponses à ce questionnaire est révélatrice du poids que revêtent ces tâches dans le budget communal, et dans les débats des conseils municipaux, alors que dans des entités plus importantes, *a fortiori* dans des communes urbaines, de telles activités ne prennent pas autant d'ampleur, voire seraient à peine abordées lors d'un entretien devant un programme politique comportant des initiatives originales méritant davantage d'être défendues. Ce comportement existe marginalement dans le cas des communes de notre base, dans la mesure où sur la soixantaine de réponses ne faisant allusion à aucune action de la première catégorie, une quinzaine d'entre elles défendent un véritable bilan politique, avec parfois plus d'une dizaine d'éléments.

## 2. Une typologie des actions « libres »

Concernant les 40 % d'actions ou projets que nous considérons comme étant d'initiative locale, nous avons distingué six champs d'action principaux. Par ordre d'importance, il s'agit : - des actions touchant à l'environnement, la qualité du cadre de vie l'embellissement des lieux publics, la valorisation du patrimoine ; - d'actions relatives au logement : développement de l'habitat, construction, rénovation, ou entretien de logements locatifs ; - d'actions portant sur l'équipement de la commune et l'amélioration du service public : agrandissement ou construction d'une mairie, d'un nouveau bâtiment communal, d'une salle polyvalente, d'un terrain de sports, de loisirs ou autre équipement, mais aussi développement de l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ; - des aides ou préoccupations concernant le développement économique, principalement le tourisme et l'agriculture ; - de l'élaboration de documents d'urbanisme, plans de développement, ou plus simplement de préoccupations liées à la croissance urbaine ; - enfin, des activités traitant des relations sociales : soutien du mouvement associatif, action culturelle et événementielle, politique pour la jeunesse ou pour les personnes âgées.

Sans surprise, les éléments de réponse les plus fréquents dans cette catégorie font allusion à une politique d'embellissement du village, ou d'amélioration du cadre de vie, sous différentes formes plus ou moins précisées. L'opération la plus fréquemment signalée est

l'enfouissement des réseaux, mentionné dans 71 (13 %) questionnaires. Dans le même ordre d'idée, l'éclairage public est cité à 35 reprises. En dehors de ces opérations qui correspondent généralement à des projets de grande ampleur à l'échelle de très petites communes, mobilisant un budget important, les autres actions indiquées sont plus souvent des petits aménagements d'ordre esthétique : fleurissement, plantations, mise en valeur du petit patrimoine tel que lavoirs, fontaines, fours à pain qui sont cités à plusieurs occasions.

Le logement est aussi un sujet crucial. D'une part, la délivrance des permis de construire fait partie depuis les lois de décentralisation de 1982 de la chasse gardée des compétences des municipalités, les délégations aux intercommunalités étant plutôt limitées dans ce domaine. Cette compétence donne aux maires, en guise de ressources, un levier d'action considérable. Dès lors, il n'est pas surprenant que soient citées des préoccupations relatives soit à l'entretien du parc de logements existant, soit à son extension, dans plus du tiers des localités enquêtées. En outre, il est assez fréquent que les communes soient propriétaires d'un ou de plusieurs logements locatifs, lesquels demandent un entretien régulier et une attention dans la gestion de la location. A l'échelle des finances de très petites entités, les revenus d'un logement locatif augmentent de manière sensible le volume d'un budget municipal.

Dans le domaine de l'équipement de la commune en infrastructures et services publics, les actions mentionnant la salle communale concernent la majorité des entités apparaissant dans cette rubrique. Dénommée sous différents vocables (salle de réunions ou de rencontres, salle polyvalente, communale...), sa mise en place dans les très petites localités constitue ainsi l'une des actions d'initiative locale les plus courantes. Les autres engagements sont soit, pour les gros travaux, la construction d'une nouvelle mairie ou d'un nouveau bâtiment communal, soit, plus couramment, des petits équipements tels qu'un abri bus, des WC publics, un terrain de sports ou de loisirs, l'aménagement d'une place, ou encore l'accès à des nouvelles technologies, dans la mairie (informatisation) ou pour l'équipement des particuliers (accessibilité de l'ADSL ou du téléphone mobile). De manière plus vague, les services publics sont mentionnés une fois ou l'autre, ainsi que des actions menées en lien avec l'intercommunalité (transport à la demande, centre de loisirs...).

Les mentions relatives aux activités économiques concernent pour plus de la moitié d'entre elles le tourisme, qui semble s'imposer dans de nombreuses régions comme une perspective possible de valorisation et de développement local. En revanche, les conseils municipaux, visiblement, se mêlent peu des activités agricoles (moins de 10 % des questionnaires y font allusion), alors qu'elles occupent souvent encore une part importante des finages. Dans le domaine économique, nous avons aussi intégré les éléments de réponse mentionnant le développement des énergies renouvelables. À l'échelle de l'enquête, celui-ci reste relativement marginal, mais néanmoins intéressant : seules trois allusions dans les actions, contre 18 au rang des projets, dont une majorité de projets éoliens. Il est ainsi manifeste que ce type de préoccupation se développe. Serait-il amené à se généraliser dans les zones rurales périphériques à plus ou moins longue échéance ?

Moins souvent abordée comme telle mais parfois sous-tendue dans les actions de la rubrique du logement (développement d'un lotissement par exemple), la planification de l'urbanisme est davantage présente dans les projets que dans les actions déjà réalisées, en particulier pour l'établissement de PLU (Plans Locaux d'Urbanisme) et de cartes communales. Même si les très petites entités restent faiblement dotées dans ce domaine,

l'organisation de l'occupation des sols se développe, ce qui peut être lié à l'accroissement des aires soumises à des pressions périurbaines significatives.

Enfin, les actions de type social ou culturel, auxquelles nous avons intégré la préoccupation, lorsqu'elle s'exprimait, d'accueillir de nouvelles populations ou des jeunes, sont beaucoup moins fréquemment signalées en tant que sujets abordés en conseil municipal. Il est probable que la faiblesse du nombre d'habitants rende difficile, ou tout simplement inopportune une aide organisée à des catégories de population : soit elle n'est pas gérable à l'échelle municipale et serait plutôt réservée à l'intercommunalité (portage de repas par exemple), soit elle est remplacée par une solidarité informelle renforcée entre les habitants, dès lors que l'anonymat est moins fréquent que dans des localités plus peuplées.

Finalement, on observe que le développement économique, la planification urbaine et les relations sociales sont les catégories d'actions les moins abordées dans les conseils municipaux des communes les moins peuplées, alors que ce sont des thèmes politiques souvent valorisés en premier plan dans le développement local de collectivités plus importantes. Ce constat démontre en partie une spécificité du jeu politique et du contenu de la vie citoyenne locale des très petites entités qui, tout en reposant sur des définitions et des compétences communes, fonctionnent différemment et à ce titre doivent être comparées avec prudence à ce que l'on observe dans les mailles de rang supérieur.

### *C. L'activité des très petites municipalités : éléments de synthèse*

#### **1. Les très petites communes et les charges de gestion courante**

La typologie des éléments de réponse aux questions relatives aux actions et projets des conseils municipaux dans les très petites communes a d'abord mis en évidence la prédominance des actions de gestion courante, n'appelant pas à un engagement politique reposant sur des initiatives locales, mais plutôt à un dévouement de l'exécutif local pour gérer l'espace public. Ce déséquilibre en faveur de la fonction exécutive de l' élu fait un peu écho au rôle du maire tel qu'il était dans les premières décennies d'existence des municipalités rurales, avant la troisième république, à une période où sa désignation était l'affaire du préfet et non des électeurs. Dès lors, on peut se demander dans quelle mesure, au vu du caractère plutôt exceptionnel que représentent les entités de moins de 50 habitants, l'importance des charges qui leur sont imparties est pertinente. Cette interrogation est d'autant plus légitime qu'*a priori*, le système actuel n'a pas été conçu pour de telles exceptions.

Au total, environ un quart des réponses ne font mention que d'actions de ce premier type, ce qui peut signifier que dans les municipalités concernées, il n'y aurait pas réellement de vie politique locale autre que celle consistant à relayer les décisions extérieures. La lecture plus attentive des phrases d'explication écrites par certains édiles fait ressortir quelques impressions sur ce déséquilibre, et le sentiment d'une marge de manœuvre de plus en plus limitée : « *Les dépenses obligatoires sont de plus en plus lourdes* » ; « *Vu le budget misérable de la commune, gros problèmes pour entretenir le patrimoine communal* » ; « *Le seul projet est subi puisqu'il s'agit de se mettre en conformité avec la loi* » ; « *vu les obligations imposées par l'état (assainissement, défense incendie...) et notre petit budget, notre crainte est de ne plus arriver à faire face aux dépenses* »... Ainsi, il est tangible que ces contraintes pèsent sur la vie publique locale, principalement par les charges financières qu'elles représentent, limitant du coup les fonds disponibles pour conduire une véritable ligne politique. C'est probablement pour ces raisons qu'une part significative de maires dénonce les

trop nombreuses responsabilités qui leur sont octroyées, et que l'on pourrait considérer comme souhaitable de les en décharger.

Mais d'autre part, nombre d'enquêtés défendent leur entité comme une chance de pouvoir soi-même contrôler un espace public qui trouve sa cohérence dans l'histoire et les formes de l'occupation humaine, ce qui favorise l'intérêt et la mobilisation des habitants pour l'entretenir. Il est en effet reconnu que l'investissement, le plus souvent bénévole, des habitants pour le bien commun est généralement plus important lorsque la taille de la localité diminue. On peut ainsi lire : *« L'entretien de notre petit village [est possible] grâce à la solidarité des habitants qui n'hésitent pas à s'engager bénévolement »* ; *« Le bénévolat est très important dans ma commune, une fusion au sein d'une entité importante le ferait disparaître »*...

Par ailleurs, certains acteurs locaux argumentent que la présence d'une institution locale permet à la communauté concernée de ne pas être « oubliée » par les pouvoirs publics. Par exemple, un maire du Languedoc déclare : *« si nous n'étions pas commune, notre village composé de mas serait encore sans eau, chemin entretenu et sans électricité ? Il n'y aurait pas le dynamisme actuel »*. Ces quelques remarques témoignent aussi de la cohésion sociale induite par le peu de recul, le peu d'intermédiaires entre la communauté locale des habitants et les responsables de l'administration, si bien que les citoyens se sentent davantage concernés par les affaires publiques.

En dehors de la capacité de solidarité des habitants et des ressources financières mobilisables, la difficulté des tâches de gestion à accomplir par les petites communes dépend beaucoup, d'une part de leur configuration (un village rue organisé le long d'une route départementale et presque dépourvu de bâtiments communaux ne demande pas la même vigilance qu'un chapelet de fermes dispersées en montagne, séparées par des kilomètres de voiries communales dégradées chaque hiver et alimentées en eau potable par cinq ou six captages d'eau différents), d'autre part des compétences qui ont pu être reportées aux différentes structures intercommunales, et du bon fonctionnement de celles-ci.

## 2. La capacité d'action politique

Pour les trois quarts des entités présentant des actions ou projets d'initiative locale, il apparaît que les très petites municipalités sont à même de dégager des ressources pour conduire une politique. Sur le fond, nous avons vu que le contenu de ces politiques ne couvre souvent pas les principaux champs mis en avant dans des strates de municipalités supérieures. Cela pose une double question : les très petites unités ont-elles la capacité à répondre aussi bien que les autres aux attentes de leurs citoyens, et ces derniers sont-ils en accord avec les spécificités du positionnement politique de leur institution locale ? Si tel est le cas, le modèle spécifique dégagé pour cette catégorie de localité est un modèle dynamique, sinon il représente un malaise tangible.

Sur ce dernier point, dans la plupart des cas il est manifeste que le développement de l'intercommunalité, qui a très souvent repris les compétences relatives au développement économique et aux services publics, joue un grand rôle : si celui-ci est efficacement rempli, on peut dire que les très petites communes parviennent à un certain équilibre, puisqu'elles peuvent agir selon leurs moyens sur le territoire local sans avoir à déplorer l'incapacité à remplir d'autres fonctions. A l'inverse, une mauvaise coordination avec les collectivités voisines peut limiter l'efficacité de la démarche intercommunale, et à ce moment-là

l'émiettement municipal peut être mis en cause, dans la mesure où il est tenu comme responsable de l'accroissement du nombre d'acteurs à réunir, et de la plus grande difficulté à les accorder entre eux. Cependant, des maires témoignent de l'importance de leur autonomie politique, garante de la possibilité pour eux de conduire des actions originales, comme le laissent voir certaines citations, telles que : « *la spécificité de notre commune (dynamique et écologique) diffère des autres politiques communales* »...

L'importance des opérations relatives à l'environnement ou l'amélioration du cadre de vie montre que la valorisation esthétique des lieux est un axe primordial de la politique de plus de 40 % des élus enquêtés. Les entretiens conduits sur le terrain ont permis d'émettre l'idée que ce type d'action est un bon argument pour la conservation de l'autonomie des très petites entités. En effet, le fleurissement ou la valorisation du petit patrimoine, souvent obtenus au prix d'un investissement personnel concret des élus, sont permis par une grande proximité entre les élus et la localité en question. Le statut de hameau périphérique risquerait, selon de nombreux avis, de limiter l'intérêt des élus du chef-lieu pour un tel investissement, mais aussi de diminuer la préoccupation des habitants locaux pour l'espace public.

De manière moins évidente en général mais néanmoins avouée sur certains questionnaires, le statut de collectivité territoriale peut aussi être un facteur de préservation de la localité vis-à-vis de phénomènes extérieurs considérés comme des menaces. La situation la plus couramment observée concerne les communes en situation de pression urbaine : dans ce cas, certaines communes maintiennent volontairement un blocage foncier et immobilier pour éviter un développement trop significatif de l'habitat, en allant parfois à contresens des politiques des entités voisines, ce qui renforce l'importance de l'autonomie de décision aux yeux de la communauté locale. Ce type de situation a été rencontré à plusieurs reprises sur les pourtours de l'aire urbaine de Paris (Grisson, 2007). Il n'est pas rare non plus que la question de l'urbanisme divise la population locale, entre ceux qui demandent davantage d'inertie dans le parc immobilier, et ceux qui privilégient la perspective d'une extension de l'habitat et l'accueil de nouveaux habitants. Lors des municipales, des listes d'opposition se construisent fréquemment autour de cette thématique. Face à la pression urbaine, on trouve par exemple les remarques suivantes : « *pas de projet, la commune se trouve en fond de vallée et les habitants ne souhaitent pas d'agrandissement rapide du village* » ; « *nous sommes à l'inverse de la tendance actuelle : nous désirons rester petit* »...

Au contraire, il arrive dans certains cas que des logiques de concurrence s'installent entre les localités pour accueillir de nouvelles installations ou de nouveaux habitants. Certains maires de très petites communes souhaitant jouer la carte de la construction se trouvent ainsi confrontés à une volonté des décideurs émanant des centres locaux de privilégier la concentration des nouvelles opérations d'urbanisme, dans un souci de lutte contre l'éparpillement des nouvelles ressources. Par exemple, un élu de Normandie confie une certaine déception de devoir accepter, dans l'élaboration du PLU intercommunal, le classement de la majeure partie de son territoire comme espace agricole ou naturel non constructible, y compris à proximité du village sur des terrains où il aurait aimé pouvoir programmer une extension. Dans d'autres lieux, l'opportunité de rénover ou construire des logements susceptibles d'accueillir de nouveaux habitants demande une certaine mobilisation de l'institution locale, surtout si l'objectif est de favoriser l'habitat locatif. Dans ces conditions, l'indépendance de la localité peut être considérée comme un atout.

Ces quelques observations permettent de considérer que la très petite commune, compte tenu de la spécificité de ses ressources, est le théâtre d'une action politique

particulière. Si l'on considère que dans de nombreux cas, au vu de la persistance de ces entités, on parvient à un certain équilibre, on peut dire qu'il existe bien des modèles de gestion locale, et éventuellement de développement, qui leur sont propres.

### **III. Les très petites communes, quelques types territoriaux**

Les exemples qui suivent permettent d'approfondir les caractéristiques des mécanismes d'action esquissés ci-dessus. Ils témoignent de la diversité des situations des très petites municipalités, qui se retrouvent souvent en position de faiblesse au sein d'un territoire, mais qui dans certains cas, et dans des domaines particuliers, trouvent aussi une certaine force, des ressources qui permettent de conserver une évolution équilibrée.

#### *A. Un modèle d'une collectivité fragile (mais persistante) : l'exemple de Ris (Hautes-Pyrénées)*

Avec moins d'une dizaine d'habitants, Ris fait partie des trente communes les moins peuplées de France. La localité a toujours compté une population peu nombreuse, n'ayant jamais atteint la centaine de résidents depuis son érection en municipalité à la fin du dix-huitième siècle. Par ailleurs, le chiffre actuel a peu évolué depuis les années 1960, toujours en dessous de la quinzaine de personnes. Cependant, les habitants ont changé, et les familles de souche villageoise sont presque toutes parties, il ne reste plus que celle du maire. Les habitants actuels sont, en dehors de la famille de la première magistrate, deux ou trois ménages arrivés dans les vingt dernières années, les actifs ayant tous un emploi à l'extérieur. Avec au total une quinzaine de logements, la commune n'est pas non plus très pourvue en résidences secondaires, si bien que le nombre de personnes concernées par la vie publique locale est lui aussi très limité : 11 électeurs étaient inscrits pour les municipales de 2008.

Ces quelques données laissent penser qu'il est très difficile, *a priori*, de conserver l'institution municipale dans ce très petit village de la vallée du Louron, isolé à près de 1100 mètres d'altitude. Pourtant, le conseil a toujours pu, jusque maintenant, se renouveler, quitte à faire appel à un ou deux conseillers forains, comme la loi le permet. Et malgré le très peu de ressources disponibles, une poignée d'habitants, forte de son attachement identitaire et d'une certaine motivation, parvient à maintenir une gestion publique locale.

Depuis 2005, la petite municipalité a monté un projet qui, à l'échelle de cette commune, pourrait avoir des résultats intéressants si elle aboutit dans de bonnes conditions : suite au décès d'une habitante sans descendance directe, la commune a préempté, au moyen d'un emprunt relativement important, une propriété constituée d'une maison d'habitation associée à deux granges. L'opération a consisté à revendre séparément les deux granges à des particuliers pour réhabilitation (probablement en résidences secondaires), et à réhabiliter la maison pour en faire un second logement locatif (un premier est déjà aménagé au-dessus de la mairie). L'objectif affiché est de faire venir une famille en habitat permanent, de manière à assurer le maintien du nombre de résidents à son niveau actuel.

Dans un village plus peuplé, une telle action pourrait presque passer inaperçue, du moins anodine. Mais ici, d'une certaine manière, la survie à terme de la municipalité en dépend : il paraît en effet indispensable de conserver un électorat pour qu'elle soit possible. Le montage de l'opération n'a pas été facile, il a nécessité d'une part un souci fort de l'édile du lieu de profiter de l'opportunité, assez rare à cette échelle, de la transaction immobilière, et d'autre part une ingénierie technique, ici permise par la mise à disposition des compétences

du personnel du SIVOM de la vallée, lequel montre aussi par là son rôle crucial dans le système local.

Aujourd'hui, Ris reste une commune fragile, dont la capacité à conserver son statut est sans doute appelée à être remise en cause plus d'une fois. Cependant, l'opération décrite ci-dessus montre l'utilité, tant qu'elle reste possible, de l'activité locale d'un conseil municipal : en effet, si le village avait déjà été rattaché au chef-lieu de canton voisin de Bordères-Louron, distant de trois kilomètres, y aurait-il eu une détermination suffisante pour mettre un tel investissement dans le maintien d'une famille supplémentaire sur place ? Avec un simple rang de hameau, sans vie publique propre, ne risquerait-on pas à moyenne échéance la dépopulation totale ? Cette dernière remarque est d'autant plus légitime que sur le versant opposé de la vallée, un autre village aux caractéristiques assez similaires à celles de Ris a fusionné en 1971 avec le petit chef-lieu, et est aujourd'hui totalement dédié à la résidence secondaire... Face à cette alternative et malgré la persistance des difficultés de ressources, la très petite commune témoigne d'un modèle de survie, voire de résistance, d'un socle d'habitat permanent en zone fragile.

### *B. Un modèle de développement maîtrisé : l'exemple de Gélaucourt (Meurthe-et-Moselle)*

En marge sud du département de Meurthe-et-Moselle et à environ 35 kilomètres de Nancy, le village de Gélaucourt a connu une révolution profonde, un véritable changement de tendance depuis les années 1970. A cette période, la population du village, qui concentre la totalité de l'habitat communal, était descendue en dessous de la trentaine d'habitants (28 au recensement de 1975). Aujourd'hui, la localité compte plus de soixante habitants et a totalement changé de visage, dans une mesure bien plus importante que ce qui peut être observé dans les entités voisines. La raison de cette exception locale réside dans une politique originale menée au niveau municipal, à l'initiative du maire actuel, arrivé aux commandes en 1977.

Le cœur de cette action politique est le fleurissement, activité au départ largement bénévole ayant requis une certaine mobilisation des habitants, et qui a d'abord conduit à l'obtention d'une première fleur en 1985, avant de gravir tous les échelons de ce classement jusqu'à une participation, en 2007, au concours de l'Entente Florale Européenne, lors duquel Gélaucourt représentait la France dans la catégorie « villages » et a obtenu la médaille d'argent. Ce parcours a conduit à une valorisation environnementale très poussée du village, très verdoyant aujourd'hui alors que pas un arbre n'agrémentait ses rues en 1975. Le succès du village fleuri a favorisé aussi l'obtention de crédits pour la valorisation du patrimoine, en particulier l'enfouissement des réseaux et l'amélioration des façades.

Le fleurissement, poussé à un tel niveau et érigé ainsi en politique de développement, n'a pas seulement des conséquences esthétiques. Tout d'abord, il a accompagné une mutation fonctionnelle du village : la dernière exploitation agricole locale a cessé son activité à la fin des années 1980, et depuis, les terres cultivées qui occupent toujours la majeure partie du finage sont exploitées par des agriculteurs de communes environnantes. Un peu symboliquement, on peut dire que la nature a remplacé l'agricole dans l'identité locale : le foisonnement de buissons fleuris sur les trottoirs ne correspond pas à l'image traditionnelle de la ferme en activité, et l'aménagement récent d'un jardin d'eau, espace vert à proximité s'inscrit pleinement dans la continuité de cette logique. Par ailleurs, le caractère résidentiel s'est développé, avec l'installation d'un petit lotissement de huit maisons qui a contribué à accroître la population. Le label de village fleuri a fait de Gélaucourt une localité attractive au



sein d'une auréole déjà éloignée de l'aire d'influence urbaine de Nancy. En outre, il est manifeste que la valorisation florale a entraîné un certain embourgeoisement, l'immobilier ayant pris un peu plus de valeur que dans le voisinage. Ainsi, le conseil municipal compte une majorité d'ingénieurs...

Ce cas, certes exceptionnel, de développement, démontre néanmoins la capacité d'une très petite municipalité à trouver des ressources pour mettre en œuvre une évolution positive singulière. Il est évident que cette destinée n'aurait pas été possible sans une certaine autonomie locale, malgré des finances vraisemblablement très limitées dans les années 1970, au moment où la phase politique actuelle a commencé. En revanche, le poids de la personnalité locale que représente le maire a été décisif. Ce souci d'un développement sur la base d'un projet original, porté par des habitants très impliqués dans la vie publique locale, aboutit bien à un modèle territorial pouvant convenir à des très petites communes.

### *C. Un modèle d'inertie volontaire : l'exemple d'Orlu (Eure-et-Loir)*

Au cœur des plateaux céréaliers de la Beauce, le petit village d'Orlu, où vivent une quarantaine de personnes, a été classé par l'INSEE, suite au recensement de 1999, au sein de l'aire urbaine de Paris. Pourtant, la commune reste encore largement dominée par l'agriculture, avec quatre exploitations agricoles qui se partagent le finage, et la population, contrairement à la norme des espaces ruraux sous influence urbaine, ne connaît pas une croissance sensible, tandis que l'espace bâti reste rigoureusement circonscrit dans son périmètre traditionnel, sans que des pavillons, encore moins un lotissement, ne viennent le prolonger en périphérie. Dans l'ensemble, cette localité présente au fil des décennies une relative stabilité : même si la population a diminué au moment où le personnel des exploitations, autrefois important, s'amenuisait, il n'y a jamais eu beaucoup d'habitants sur place, à tel point que par exemple, aucune école n'a jamais été ouverte.

D'une certaine manière, l'absence de croissance démographique sensible à Orlu s'inscrit à contre courant de la tendance logique d'une commune située dans l'espace rural d'une aire urbaine. On peut expliquer cette particularité de deux manières : dans un premier temps, l'agriculture, fondée sur la grande culture céréalière, conserve une dynamique suffisante pour maintenir une pression sur le foncier dès les abords immédiats du village ; dans un deuxième temps, la détermination de la municipalité à refuser toute extension de l'habitat joue un rôle important. Le conseil municipal local s'inscrit d'ailleurs dans une logique de contestation des orientations de la communauté de communes du canton, qui ont tendance à privilégier la périurbanisation des localités, l'installation d'équipements de type urbain... A l'inverse, ici le maire, lui-même retraité de l'agriculture, a fait le choix d'une orientation agricole que, selon lui, une extension de l'habitat en périphérie de village perturberait : « *Toutes les communes qui s'agrandissent n'ont que des problèmes* » !

Le modèle représenté par cet exemple concerne avant tout des municipalités situées sous une influence urbaine qui représente pour leurs élus le risque d'un bouleversement de la vie locale qu'ils ne souhaitent pas. On peut considérer cette position comme une forme d'« inertie dynamique », c'est-à-dire un maintien volontaire de la population à des effectifs réduits : l'absence de progression de l'urbanisation dans un lieu qui pourtant serait bien placé pour en faire l'objet résulte d'une politique locale clairement orientée dans ce sens. Dès lors, on peut considérer que l'autonomie de la commune lui donne les ressources pour une telle position. Ces logiques de protection sont généralement rencontrées soit dans des secteurs à spécialisation agricole forte comme à Orlu, soit dans des municipalités comportant des lieux

particulièrement valorisés, comme un château ou une forêt remarquable, et/ou une propriété foncière contrôlée par une poignée de propriétaires (voire un seul), qui bloquent les éventuelles opportunités d'extension.

#### **IV. Les conditions du développement local dans les petites communes : quelles ressources pour quels projets ?**

L'enquête auprès des élus et la pratique du terrain, en tant que démarche empirique, aboutit à proposer quelques hypothèses et pistes de réflexions. Nous pouvons ainsi considérer que la réussite d'actions de développement local dans les plus petites communes tient de la combinaison à la fois de la capacité à mobiliser des ressources financières, et de l'association entre une véritable mobilisation de la population locale et un positionnement efficace des structures intercommunales.

##### *Le rôle de la capacité financière*

A l'évidence, une limite majeure avancée par de nombreux élus et reconnue par la plupart des observateurs est celle des finances locales, caractérisées par des recettes budgétaires faibles, majoritairement inférieures à 100 000 € annuels (comptes administratifs, fonctionnement et investissement confondus). Les acteurs de la vie publique doivent faire preuve de détermination pour rechercher des subventions, y compris pour les travaux d'entretien ou de mise aux normes des équipements publics. Il arrive néanmoins que des communes bénéficient de rentes territoriales exceptionnelles, liées à la présence d'infrastructures, le plus souvent des installations EDF ou une emprise autoroutière, plus rarement un petit pôle d'emplois (moyenne ou grande entreprise, station de sports d'hiver...).

##### *L'importance de l'esprit d'initiative et de l'intégration collective*

Mais si les logiques financières incitent plutôt les communes à s'associer pour augmenter leurs potentialités, la motivation à agir sur le territoire semble être, dans de nombreux cas, d'autant plus forte que l'institution est plus proche de la localité. Les exemples retenus plus haut montrent bien que la double tendance est nécessaire : la valorisation du village est permise à la fois par la présence d'une équipe locale organisée et volontaire, et par le recours à des structures plus larges qui offrent des aides et des compétences techniques importantes. Dans cette optique, le maillage actuel conserve pleinement sa pertinence, dans sa constitution de principe, ce qui ne signifie pas que ponctuellement, des aménagements ne soient pas légitimes.

##### *L'efficacité de la coopération intercommunale*

Dans ce contexte, l'intercommunalité est un élément essentiel qui parvient à résoudre, lorsqu'elle est efficace, les problèmes de gestion tout en permettant de maintenir les structures municipales, et de garantir pour elles la possibilité de porter à leur échelle des projets de développement efficaces. Se pose néanmoins la question de la forme des EPCI : la fiscalité propre, adoptée désormais dans la plupart des cas, continue, dans certains secteurs, de faire débat. Dans l'enquête présentée plus haut, de nombreuses citations peuvent être reprises à ce sujet. Retenons-en quelques unes : « *Les syndicats intercommunaux qui existaient bien avant les intercommunalités nous apportaient beaucoup plus de rendements (avec matériels, personnels en commun) appréciés de tous, et à moindre coût !* » (beaucoup dénoncent l'augmentation de la fiscalité liée au passage du SIVOM à la communauté de communes) ;

d'autres ne se retrouvent pas dans la politique imposée par la nouvelle structure, considérée comme trop « urbaine ». A l'inverse, des maires considèrent que son développement a eu la grande qualité de résoudre leurs difficultés en maintenant leur autonomie : « *le développement de l'intercommunalité a rompu l'isolement des communes et permet de participer à un réel développement économique à une échelle plus importante que la simple fusion entre communes. Et puis, chaque commune a son identité* », ou encore : « *l'adhésion à une intercommunalité apportant des services que seule la commune ne pourrait gérer est une réponse aux attentes de la population. Pour autant, le village souhaite conserver son identité rurale spécifique et décider de ses choix d'urbanisme et d'aménagement local* »...

Pour conclure, on peut retenir que la diversité, très grande, entre les évolutions des communes françaises de moins de cinquante habitants, tient en partie de la variabilité des combinaisons de situations face aux différents facteurs de mobilisation et de valorisation des ressources locales : la capacité financière, la cohésion de la population, la qualité de l'intégration intercommunale changent considérablement d'une localité à l'autre, ce qui tantôt confirme la légitimité de l'institution locale et du maillage correspondant, tantôt interroge sur sa stérilité. Cependant, il semble que l'évolution globale, qui a vu la population de cette catégorie de municipalités augmenter davantage dans la dernière décennie que lors des précédentes, est plutôt encourageante.

## **Bibliographie**

EDELBLUTTE S. (2000), "Réflexion sur les modifications du maillage communal depuis 1790", *Revue Géographique de l'Est*, Nancy, Association de Géographes de l'Est (tome XL, n°4, parution 2001, p. 181-195).

FAURE A. (1992), *Le Village et la politique : Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan (coll. Logiques politiques, 224 p.).

GRISON J.-B. (2007) "Stratégies municipales et protection de l'espace périurbain. Le cas de l'aire urbaine de Paris", *Actes du colloque hispano-français de géographie rurale de Baeza, 28-30 mai 2007* (à paraître).

HERRENSCHMIDT, J.-D. (1936), *Le Problème des petites communes en France*, Paris, librairie générale de droit et de jurisprudence (164 p.).

Mairie-conseils (2002), *Et devinez sur qui ça retombe ? ou la vie quotidienne des maires dans 32 000 communes*, Paris, La documentation Française (288 p.).

PERRIER-CORNET P. dir. (2002), *Repenser les campagnes*, Paris, DATAR, La Tour-d'Aigues, éditions de l'Aube (288 p.).

RICHARD J. (1928), *Essai sur l'organisation administrative de très petites communes*, Lyon, université de Lyon, faculté de droit, imprimerie P. Besacier (112 p.).

ROUSSEL V. (1987), *Étude critique des seuils de dépopulation : le cas de 23 communes du Puy-de-Dôme*, Clermont-Ferrand, faculté de sciences économiques (342p.).

VANIER M. (2002), "Recomposition territoriale : la voie française", *L'Information géographique*, Paris, SEDES (n° 2, vol. 66, p. 99-113).